

# 事业单位养老保险改革方案财政可持续研究

高和荣 张爱敏

(厦门大学 公共事务学院, 福建 厦门 361005)

**摘 要:** 2008年国务院通过的《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》,以期参照企业职工“统账结合”模式推动事业单位养老保险制度改革。然而,该《试点方案》以养老金替代率下降为代价换取财政压力的减轻,缴费基数不清晰导致各地缴费基数不统一并致使了事业单位人员养老金待遇的不平等。从更加公平可持续角度出发,该《试点方案》应该覆盖所有事业单位人员乃至公务员,实行单位与个人共同缴费原则,统一缴费基数、缴费比例及计发办法,同时将事业单位人员退休养老保险划分为“基本养老保险+职业年金”两部分,通过测算事业单位养老保险财政支出情况,发现经过我们完善后的《试点方案》在公平可持续方面更具合理性与持续性。这就为事业单位养老保险制度的改革提供新的思路。

**关键词:** 事业单位; 养老保险; 财政可持续

**作者简介:** 高和荣(1969—),男,江苏兴化人,厦门大学公共事务学院教授、博士生导师,主要从事方向社会福利、社会保障研究;张爱敏(1989—),女,福建龙岩人,厦门大学公共事务学院研究生,主要从事社会保障研究。

**基金项目:** 教育部重大攻关项目“事业单位分类改革实施战略研究”(项目编号:12JZD024)、教育部新世纪优秀人才计划“养老保险制度整合与体系完善”(项目编号:NCET-13-0499)和国家社会科学基金“我国事业单位人员养老保险分类改革研究”(项目编号:11BSH062)的阶段性成果。

中图分类号:C913 文献标识码:A 文章编号:1001-4403(2015)01-0034-06 收稿日期:2014-05-12

长期以来,我国机关事业单位员工与企业职工实行不同的养老制度,两者的养老金待遇差距日益显著,引起社会各界的普遍关注。为此,国务院于2008年通过了《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》(简称《试点方案》),引入单位与个人共同缴费原则,建立起“社会统筹与个人账户”相结合模式,试图减轻养老金双轨制所带来的养老金不公平,促进事业单位养老金财政负担可持续。然而,事业单位养老保险制度改革试点进展较为缓慢,社会各界对试点方案能否实现财政可持续提出了质疑。这就需要我们深入研究这个核心问题,完善事业单位养老保险制度。

## 一、文献综述

财政可持续是事业单位养老保险制度可持续的前提与核心,财政不可持续的事业单位养老保险制度改革方案终将无法执行下去。近年来,学术界主要从三个方面对此展开了研究。

一是事业单位养老保险改革财政诱因探讨。有学者考察了美国、日本公共部门养老金改革经验,发现“公平诉求”虽然成为养老金改革的发端,但是推动养老金改革的直接原因恰恰是“养老金财务的困境”<sup>[1]</sup>。王延中等研究了欧美和亚洲10个国家的公职人员养老保险制度,也发现了类似

的情形,“人口老龄化加剧所带来的社会保障财政收支压力剧增”构成了这些国家公职人员养老保险制度改革的直接动因。<sup>[2]</sup>由于我国机关事业单位人员“离退休费直接来自于财政,养老金待遇调整的任意性非常强,没有建立合理有效的调整机制”造成了沉重的财政负担。<sup>[3]</sup>因此,改革事业单位养老保险制度既是顺应公平的诉求,更是促进财政可持续的现实要求。

二是事业单位养老保险改革转制成本分析。有学者将事业单位养老保险改革的成本划分为“缴费成本、制度成本和潜在成本”,并依据2008年的《试点方案》对北京市事业单位养老保险改革的转制成本进行了计算,发现此次改革的成本“由事业单位及其员工承担,成本负担不均衡”<sup>[4]</sup>。也有些学者以人口动态发展模型对上海市事业单位养老保险转制成本进行了计算,发现如果执行2008年的《试点方案》,上海市地方财政解决转制成本“不具有可持续性”,隐形转制成本将在很长一段时期内对当地社会经济的发展“构成很大压力”<sup>[5]</sup>。封铁英、戴超等人对西安市公益服务类事业单位养老保险改革后的基金收支进行了预测,结果显示财政负担短期内具有一定的可持续性,但是“长期内可持续性难以为继,财政压力大”<sup>[6]</sup>。这就要求我们必须关注转制成本这个问题。

三是事业单位养老保险改革财政可持续发展建议。财政可持续是事业单位养老保险制度可持续的前提、核心与保证,一个公平可持续的养老金体系应该“有充足的经济资源”为老年人提供养老金待遇。<sup>[7]</sup>一些学者认为,采取“基本养老保险+职业年金”的事业单位养老金制度模式既能够融入全国统一的养老金制度体系,又可以避免这类人员养老金替代率大幅下降,实现长期内“财政支出不断缩减”这一目标。<sup>[8]</sup>也有学者通过仿真分析验证了该试点方案如何保证事业单位人员“养老金待遇不降低的同时实现财政养老金负担趋于下降的目标”<sup>[9]</sup>。另外,还有学者从个人代际账户角度出发,认为“养老保险本质上是一种代际交换关系”,财政公平可持续应当表现为各年龄段代际账户值的平衡。他发现,按照企业职工基本养老保险模式改革事业单位将会“减轻养老保险个人账户的不平衡性,减轻未来的财政负担”<sup>[10]</sup>。

总体上来看,现有的研究还存在三个问题尚未很好地解决:一是没有把减轻财政负担与保证制度公平结合起来,现有的方案主要涉及如何

减轻财政负担,而对于方案本身的公平性论证不足;二是没有将发达国家的经验与中国事业单位养老保险的实际结合起来,很多研究简单地照搬国外的做法,殊不知,他们并无事业单位一词,他们的经验只具有方法论价值而不能简单地移植;三是很多研究建立在事业单位员工不缴费前提下进行养老金财政负担测算。实际上,如果个人缴费,那么财政负担将大为缓解,这意味着现行的测算方法有待完善。因此,本文从公平可持续角度出发,立足于事业单位养老保险制度的历史与现实,提出应当完善事业单位养老保险改革试点方案,并就完善后的事业单位养老保险财政负担情况进行测算,以期推进事业单位养老保险制度公平可持续建设。

## 二、事业单位养老保险改革试点方案存在问题及优化

2008年国务院出台的《试点方案》参照企业职工“统账结合”模式推动事业单位养老保险制度朝着更加公平可持续方向迈进。然而,试点省份的改革鲜有取得实质性进展。从财政可持续角度来看,主要存在三个方面的问题。

第一,以分类改革为基础,财政减负问题难以解决。根据《试点方案》,此次事业单位养老保险改革的对象仅仅针对分类改革后从事公益服务类事业单位及其工作人员,而行政类事业单位人员养老保险“参公执行”,经营类事业单位人员的养老保险并入企业职工养老保险。也就是说,此次试点改革,财政不用支付那些经营服务类事业单位人员的养老金,但行政类以及公益服务类事业单位人员所产生的养老金财政负担问题仍然没有解决,这部分群体依然享有不缴费就可以领取养老金的特权。不仅如此,行政类事业单位人员“参公执行”后将获得高于原有标准的退休金,这无疑又增加了财政支出负担。数据显示,截至2008年,公务员退休人员每年养老金支出大约700亿元,均由财政全额拨款<sup>[11]</sup>,加上机关公务员养老金调整任意性强、增长幅度大等因素,他们的养老金负担对财政可持续能力带来了更大困难。

第二,“统账结合”改革模式,以养老金替代率下降为代价换取财政压力的减轻。此次《试点方案》参照企业职工“统账结合”模式,个人缴费及待遇计发办法均参照企业职工基本养老保险办法,此举意在促进两种养老保险制度的整合,在

一定程度上可以减轻部分财政负担,但将导致事业单位人员养老金待遇水平的下降,在没有改革公务员养老制度情形下进行这样的试点改革,其公平性广遭质疑。实际上,城镇职工养老金替代率不断下滑,已经“由1997年的76%下降到2009年的47%”<sup>[12]</sup>。经过测算,如果按照《试点方案》,事业单位人员养老金总和替代率一般只有改革前的一半左右,如果没有职业年金作为补充,这样的改革只会降低事业单位人员的养老金待遇。这种以降低养老金待遇水平为代价缓解财政支付压力的《试点方案》必然遭到人们的强烈反对。

第三,缴费基数不清晰导致各地缴费基数不统一,未能有效降低财政负担。按照《试点方案》,事业单位人员基本养老保险费按照权利与义务相统一原则由单位和个人共同负担。其中,单位缴纳基本养老保险费比例一般不超过单位工资总额的20%,个人则按照缴费工资的8%建立个人账户。但事业单位人员工资由职务工资和津贴两部分组成,而《试点方案》并没有明确缴费基数是按照基本工资、工资总额还是城镇职工社会平均工资或者事业单位人员平均工资等执行,这种含混不清的表述导致各地缴费基数自行设定。如果都按照基本工资为缴费基数势必拉低个人养老金待遇水平,反过来,如果以全额工资为缴费基数甚至按照全额工资的300%作为缴费基数又会徒增财政支付压力。

上述情况表明,以减轻财政负担、增进制度公平为导向的《试点方案》并不能实现这些政策目标。这就需要对现行的《试点方案》加以完善,形成一套既能保障事业单位人员养老金权益又能减轻财政负担、更加合理可行的事业单位养老保险改革方案。

首先,公平理应是《试点方案》的灵魂,也是事业单位养老保险改革的价值前提与政策目标。这样的公平要求《试点方案》从三个方面加以完善:一方面,它体现为义务公平,要将改革对象扩大至所有事业单位人员,又要逐步扩展到公务员,要求所有人员进行缴费,只有让所有人员都履行缴费义务,才能够避免养老保险体系是否缴费问题上的碎片化,在增强机关事业单位人员缴费义务观念的同时减轻财政支出总额;另一方面,它体现为权力公平,通过设置补充养老保险,建立“基本养老保险+职业年金”模式保证这类人员的养老金权益基本上不受损害。同时,它体现

为群体间公平,通过调整养老金计发办法、延迟退休年龄等保证事业、机关及企业等三类职工之间的退休养老金差距控制在合理的范围内,形成更加合理的养老金待遇关系结构。

其次,财政可持续是《试点方案》的改革核心与真正动因。财政不可持续,再公平的制度也是空中楼阁。合理的《试点方案》应当在保证公平性基础上积极开源节流,减轻事业单位养老保险财政支出负担,使财政支出总量以及支出结构进一步优化。我们认为,《试点方案》应该采用“基本养老保险+职业年金”模式,基本养老保险保障事业单位退休人员的基本生活,职业年金使这类人员获得相对体面的生活水准。该制度框架与企业职工“基本养老保险+企业年金”设计原理一致,便于企业职工与事业单位工作人员养老保险制度的衔接与整合。其中,基本养老金由事业单位以本单位所有在岗职工上年度月平均工资总额的15%缴费进入社会统筹账户,个人按其本人上年度月平均工资总额的8%缴费形成个人账户,个人缴费基数为事业单位人员社会平均工资的60%~300%。单位再按照本单位所有在岗职工上年度月平均工资总额的8%缴费形成职业年金,员工个人无须缴纳职业年金。另外,在规定所有事业单位人员都缴费的同时采取“老人老办法,新人新办法”计发养老金待遇,已经退休的“老人”不需要缴费直接领取养老金;尚未退休的所有“中人”都需要缴费,他们退休时个人及单位缴费部分不退还,但这类人员仍然按照原来的退休办法计发退休金;设定改革期限后参加工作的“新人”基础养老金计发标准按照当地各类职工上年度社会平均工资和本人指数化月平均缴费工资的均值为基数,缴费满一年发给1%,个人账户计发办法按照职工退休时个人账户总额除以相应的计发月数,职业年金也参照个人账户办法进行。为了有效地使用人力资源,鼓励这类人员适当延长退休年龄至65周岁,以便也能够缓解养老金支出压力。

### 三、事业单位养老保险改革试点方案优化的验证

养老保险长期财务平衡是检验《试点方案》科学性和合理性的关键。因此,我们将对完善后的事业单位养老保险改革方案财政可持续进行测试。

课题组赴广东、福建、上海、江苏、浙江五省市的调研发现各地缴费基数都不相同。



算,计算未来一段时期内完善后的事业单位养老保险改革方案财政支出情况。

首先,我们将《试点方案》财政可持续进行操作化,采用事业单位养老保险财政支出总量这个指标来测量财政可持续情况。通过比较老办法、国务院2008年的《试点方案》以及本文完善后的改革方案(以下简称“完善方案”),分析事业单位养老保险财政支出总量变化情况说明“完善方案”在促进财政可持续方面具有明显的优越性。

其次,我们采用了联合国“世界人口发展前景预测”有关2050年前中国人口总量、65岁以上人口占总人口比例,根据2000—2008年事业单位在岗职工人数与全国人口总数得到事业单位在岗

职工人数占总人口数的比重稳定在2.05%~2.19%之间,事业单位在岗职工数占全国总人口比重波动不大。因此,本文假定事业单位在岗职工数占全国总人口比重稳定为2.11%。同时假定事业单位老年人口所占比例与老年人口占全国总人口年龄结构比例大致相当。关于每年事业单位新进职工数预测,我们依据2000—2008年间事业单位在岗职工总数情况测算事业单位每年新进人员比例平均为1.03%。因此,我们设定事业单位每年新进职工总数占在岗职工总数的比例恒定为1%。“完善方案”的“中人”在相应年份的人口总数由基期“中人”总数减去新增离退休人数以及死亡人数而得。最终得到以下相关人口数据(见表1)。

表1 2010—2050年我国事业单位相关人口数据预测

年份	全国总人口数 (万人)	65岁以上人口 比例(%)	事业单位在岗 职工数(万人)	65岁以上离退 休人数(万人)	事业单位新进 职工数(万人)	事业单位“中人”数 (万人)
2010	135 982.1	8.4	2 869.22	241.01	28.69	2 840.53
2015	140 158.7	9.5	2 957.35	280.95	29.57	2 723.33
2020	143 286.8	11.7	3 023.35	353.73	30.23	2 579.37
2025	144 898.4	13.5	3 057.36	412.74	30.57	2 453.94
2030	145 329.7	16.2	3 066.46	496.77	30.66	2 311.11
2035	144 858.9	19.5	3 056.52	596.02	30.57	2 161.05
2040	143 549.9	22.1	3 028.90	669.39	30.29	2 039.39
2045	141 408.9	22.8	2 983.73	680.29	29.84	1 974.16
2050	138 497.7	23.9	2 922.30	698.43	29.22	1 905.19

注:第二、第三列数据来源:联合国世界人口发展前景预测(2012),[http://esa.un.org/wpp/unpp/panel\\_population.htm](http://esa.un.org/wpp/unpp/panel_population.htm);其余各列数据按上文所述方法计算而得。

再次,分别计算老办法、2008年《试点方案》以及“完善方案”实施后事业单位养老保险财政支出的总量。

其中,老办法情况下每年事业单位养老保险财政支出总量=当年事业单位离退休人数×基期事业单位在岗职工平均工资×(1+每年社平工资平均增长率)<sup>(当年年份-基期年份)</sup>×事业单位平均养老金替代率×事业单位养老保险财政负担比例;“完善方案”中每年事业单位养老保险财政支出由当年“老人”退休金、“新人”基本养老保险单位缴费部分支出以及“新人”职业年金单位缴费部分支出等三部分组成。“老人”退休金财政支出总额计算方法与“老办法”支出方法相同;“新人”基本养老保险单位缴费部分支出=当年事业单位“新人”总数×基期事业单位在岗职

工平均工资×(1+每年社平工资平均增长率)<sup>(当年年份-基期年份)</sup>×基本养老保险单位缴费率×事业单位养老保险财政负担比例;而“新人”职业年金单位缴费部分支出=当年事业单位养老保险中“新人”总数×基期事业单位在岗职工平均工资×(1+每年社平工资平均增长率)<sup>(当年年份-基期年份)</sup>×职业年金单位缴费率×事业

平均值为2.11%,标准差为0.000 57。

根据相关年份《中国统计年鉴》中事业单位在岗职工总数计算而得。

参考2010年中国人口普查资料设定“中人”平均死亡率数值为5.58‰。

本文事业单位养老保险财政支出总额计算模型构建参考了郑秉文、孙守纪、齐传君:《公务员参加养老保险统一改革的思路——“混合型”统账结合和制度下的测算》,《公共管理学报》,2009年第1期中的模型构建方法。

单位养老保险财政负担比例。因此,“完善方案”的财政支出总额=“老人”退休金财政支出总额+“新人”基本养老保险单位缴费部分支出+“新人”职业年金单位缴费部分支出-“中人”基础养老金个人缴费总额。

为了增强三种方案的可比性,本文假定《试点方案》中的养老金计发办法及“中人”与“老人”的界定与我们的“完善方案”相同,即《试点方案》下事业单位财政支出总额=“老人”退休金财政支出总额+“新人”基础养老金单位缴费部分支出。

最后,其他相关参数的假设。假定事业单位在岗职工平均入职年龄为25岁,考虑到延迟退休年龄是大势所趋,因此我们将事业单位退休年龄统一设定为65岁。在事业单位职工社会平均工资以及GDP增长方面,在综合考察现有统计数据、未来工资增长水平以及经济发展状况基础上,假定事业单位在岗职工年平均工资增长率与GDP年增长速度持平为年增速8%。此外,在事业单位离退休人员养老金替代率方面,囿于事业单位人员退休金额的可获得性,综合了现有事业单位退休金情况及未来事业单位养老金水平可接受范围后,本文采用2005年事业单位养老金相对于在岗职工平均工资的比例87%作为“老办法”所能达到的事业单位人员养老金平均替代率。而“完善方案”后的养老金目标替代率,即“新人”的养老金目标替代率则设定为改革前的85%,相当于事业单位社会平均工资的74%左右较为合理。由于事业单位按照经费来源可划分为全额拨款、差额拨款及自收自支三类,根据有关学者关于事业单位养老保险财政拨款率的计算结果,假定事业单位养老保险财政拨款率恒定为50%左右。测算结果如图1:

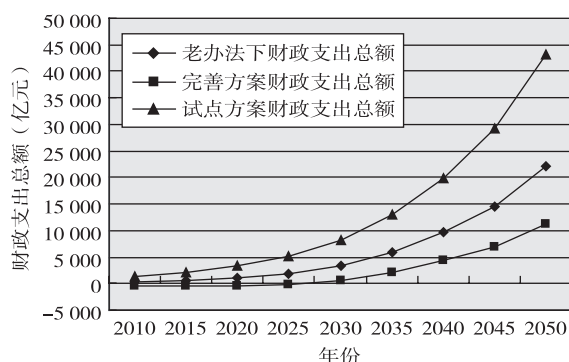


图1 2010—2050年三种方案下事业单位养老金财政支出情况

按照以上测算,2010—2050年间三种方案下的事业单位养老保险财政支出总额在总体上均呈现逐渐上升的趋势,这是事业单位退休人口数增长以及事业单位人口老龄化程度加深共同作用的结果。应当注意到,做实个人账户的《试点方案》在各节点年份的财政支出总额均高于其他两种方案的支出,“老办法”下的财政支出总额次之,“完善方案”最低。并且随着改革的深入这种差距逐渐扩大,《试点方案》与“老办法”财政支出总额增长速度愈发加快且呈现出继续推高的趋势。相比较而言,“完善方案”呈现出财政支出总额相对较低、增长速度逐渐放缓态势,特别是2050年后,伴随着“老人”逐步消失、“新人”渐次步入退休行列,加上“新人”养老金替代率合理降低,“完善方案”下的财政支出总额将进一步下降。因此,“完善方案”有利于降低财政支出总额,减轻财政压力,使事业单位养老金财政支出呈现可持续发展态势,使得事业单位养老保险在公平性与财政可持续性方面得到进一步优化。

通过对上述三种方案下事业单位养老保险财政支出总额的测算,我们可以发现:

第一,引入事业单位养老保险个人缴费具有历史与现实的必然性。个人缴费是社会保险权利与义务相结合的集中体现,是个人抵抗老年风险的责任所在,加入个人缴费的设置,事业单位养老保险财政支出压力大有缓解之势。因此,从这个角度来看,所谓“事业单位养老保险财政压力巨大”其实为一个“伪命题”。

第二,转制成本在今后一段时期内成为改革的“阵痛”。在推进事业单位养老保险制度改革过程中财政需要经受“双重支付”压力:既要支付留在老制度下退休人员的养老金,又要做好“新人”基本养老保险以及职业年金部分的缴费工作,这对我国财政支出能力提出了挑战。但是,应当看到,“阵痛”过后财政压力将得到大大改善,只有经历这场阵痛才能够实现财政可持续发展,这个“阵痛”就是人们所说的改革成本,我们应当做好消化这场改革成本的准备。

第三,公平原则是改革必须始终坚守的价值底线。事业单位养老保险改革不可沦为为了缓解财政压力而损害公平的“甩包袱”行为,我们应当始终秉持公平性与可持续性相结合原则,从改革

替代率=事业单位退休人员平均养老金/事业单位在岗职工平均工资,相关数据来源于2006年《中国劳动统计年鉴》。

对象的确立、计发办法的设置等方面着手,抓住我国经济发展的有利时机,稳步扩大事业单位养老保险的缴费人数、延长退休年龄以及建立职业

年金的设置,走出一条既公平又可持续发展的事业单位养老保险改革之路,促进事业单位养老保险制度的持续发展。

### 参考文献

- [1]林东海.突破公务员养老改革困境:政策分析的视角:近年公务员养老改革国际趋势对中国的借鉴[J].中国软科学,2011,(5)
- [2]王延中,龙玉其.国外公职人员养老保险制度比较分析与改革借鉴[J].国外社会科学,2009,(3)
- [3]郑秉文,孙守纪,齐传君.公务员参加养老保险统一改革的思路:“混合型”统账结合和制度下的测算[J].公共管理学报,2009,(1)
- [4]曹洋,田辉.北京市事业单位养老保险改革成本与收益研究[J].社会福利:理论版,2013,(9)
- [5]张继民,吴忠.上海市事业单位养老保险改革的财政压力分析[J].社会保障研究,2011,(4)
- [6]封铁英,戴超.公益服务类事业单位养老保险基金收支预测与政策仿真:基于养老保险制度参数的优化设计[J].中国软科学,2010,(11)
- [7]王晓军,任文东.我国养老保险的财务可持续性研究[J].保险研究,2013,(4)
- [8]王晓军,乔杨.公务员养老金制度并轨改革的设计思路与精算评估[J].社会保障研究,2013,(2)
- [9]杨燕绥,鹿峰,王梅.事业单位养老金制度的帕累托改进分析[J].公共管理学报,2011,(1)
- [10]蒋云赞.养老保险改革对财政体系的影响:以机关和事业单位为例[J].改革,2008,(4)
- [11]财政部财政科学研究所课题组.我国事业单位养老保险制度改革研究[J].经济研究参考,2012,(52)
- [12]李珍,王海东.基本养老保险目标替代率研究[J].保险研究,2012,(1)

[责任编辑:赵强]